Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5726**

16. Wahlperiode 20. 06. 2007

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Gleichbehandlung der Auftragsforschung öffentlich-rechtlicher Forschungseinrichtungen (Hochschulforschungsförderungsgesetz – HFFördG)

A. Problem und Zielsetzung

Derzeit werden Forschungseinrichtungen umsatzsteuerlich unterschiedlich behandelt. Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der universitären Auftragsforschung.

Die Umsätze aus der Auftragsforschung privater gemeinnütziger Forschungseinrichtungen mit öffentlicher Förderung werden über die Zweckbetriebseigenschaft des § 68 Nr. 9 der Abgabenordnung (AO) mit dem ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 v. H. besteuert (§ 12 Abs. 2 Nr. 8 Buchstabe a des Umsatzsteuergesetzes – UStG). Die Zweckbetriebsregelung in § 68 Nr. 9 AO in der derzeitigen Fassung ist für die Auftragsforschung öffentlich-rechtlicher Forschungseinrichtungen nicht anwendbar, deshalb gilt für die Umsätze aus der Auftragsforschung öffentlich-rechtlicher Forschungseinrichtungen der allgemeine Steuersatz von derzeit 19 v. H.

Ziel dieses Gesetzes ist die steuerliche Gleichbehandlung der Auftragsforschung öffentlich-rechtlicher Forschungseinrichtungen mit privaten gemeinnützigen Forschungseinrichtungen mit öffentlicher Förderung.

B. Lösung

Ergänzung der Zweckbetriebsvorschrift des Gemeinnützigkeitsrechts § 68 Nr. 9 AO.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Die vorgesehenen Maßnahmen führen zu geringen Steuermindereinnahmen; ihre Höhe ist nicht quantifizierbar.

E. Sonstige Kosten

1. Kosten für die Wirtschaft

Keine

2. Kosten für soziale Sicherungssysteme

Keine



BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Berlin, 20. Juni 2007

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 833. Sitzung am 11. Mai 2007 beschlossenen

> Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Gleichberechtigung der Auftragsforschung öffentlich-rechtlicher Forschungseinrichtungen (Hochschulforschungsförderungsgesetz - HFFördG)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Gleichbehandlung der Auftragsforschung öffentlich-rechtlicher Forschungseinrichtungen (Hochschulforschungsförderungsgesetz – HFFördG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung der Abgabenordnung

In § 68 Nr. 9 der Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866, ber. BGBl. 2003 I S. 61), die zuletzt durch … geändert worden ist, werden nach Satz 2 die folgenden Sätze eingefügt:

„Die Sätze 1 und 2 gelten auch für die Auftragsforschung öffentlich-rechtlicher Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen sowie für die Auftragsforschung der Hochschulkliniken. Für die Beurteilung als Zweckbetrieb nach Satz 1 ist bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts auf die gesamte Forschungstätigkeit abzustellen.“

Artikel 2
Änderung des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung

Artikel 97 § 1e Abs. 2 des Einführungsgesetztes zur Abgabenordnung vom 14. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3341, ber. BGBl. 1977 I S. 667), das zuletzt durch … geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(2) § 68 Nr. 9 der Abgabenordnung in der Fassung des Artikels 1 des Gesetzes vom … ist ab dem 1. Januar 2008 anzuwenden. Die Vorschrift ist auch für vor diesem Zeitraum beginnende Veranlagungszeiträume anzuwenden, soweit Steuerfestsetzungen noch nicht bestandskräftig sind oder unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehen.“

Artikel 3
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Ziel dieses Gesetzes ist die steuerliche Gleichbehandlung der Auftragsforschung öffentlich-rechtlicher Forschungseinrichtungen mit privaten gemeinnützigen Forschungseinrichtungen mit öffentlicher Förderung.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (§ 68 Nr. 9 AO)

Die umsatzsteuerliche Behandlung öffentlich-rechtlicher Forschungseinrichtungen führt zu Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der universitären Auftragsforschung.

Die Umsätze aus der Auftragsforschung privater gemeinnütziger Forschungseinrichtungen mit öffentlicher Förderung werden mit dem ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 v. H. besteuert (§ 12 Abs. 2 Nr. 8 Buchstabe a des Umsatzsteuergesetzes – UStG). Denn nach § 68 Nr. 9 der Abgabenordnung (AO) stellen Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen, deren Träger sich überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand oder Dritter oder aus der Vermögensverwaltung finanziert, einen steuerbegünstigten Zweckbetrieb dar. Die Vorsteuer auf bezogene Leistungen darf in voller Höhe mit 19 v. H. abgezogen werden.

Umsätze der staatlichen Hochschulen aus Forschungstätigkeiten waren bis zum 31. Dezember 2003 steuerfrei (§ 4 Nr. 21a UStG). Nachdem der EuGH in einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland deren Gemeinschaftswidrigkeit festgestellt hat, wurde die Umsatzsteuerbefreiung ab 1. Januar 2004 aufgehoben. Da die Zweckbetriebsregelung in § 68 Nr. 9 AO für die Auftragsforschung öffentlich-rechtlicher Forschungseinrichtungen nicht anwendbar ist, gilt für die Umsätze aus der Auftragsforschung der öffentlich-rechtlichen Forschungseinrichtungen der allgemeine Steuersatz von derzeit 19 v. H.

Körperschaften des öffentlichen Rechts sind grundsätzlich nur mit ihren Betrieben gewerblicher Art (BgA) körperschaft- und umsatzsteuerpflichtig. Dazu gehört die Auftragsforschung, nicht dagegen die Grundlagen- und Eigenforschung, die zum Hoheitsbereich der Universität rechnet und somit von der Gesamtbetrachtung ausgenommen wird. Da sich die Auftragsforschung nicht überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand oder Dritter oder der Vermögensverwaltung finanziert, ist § 68 Nr. 9 AO nicht anwendbar.

Um mögliche Wettbewerbsnachteile bei der universitären Auftragsforschung zu vermeiden, bietet sich die Erweiterung des § 68 Nr. 9 AO an. Durch eine Ergänzung von § 68 Nr. 9 AO wird erreicht, dass die Auftragsforschung der öffentlich-rechtlichen Forschungseinrichtungen und der Hochschulkliniken – soweit sie die gemeinnützigkeitsrechtlichen Vorgaben erfüllen – als Zweckbetrieb angesehen werden. Damit wird die Gleichbehandlung mit den gemeinnützigen privatrechtlich organisierten Forschungseinrichtungen wieder hergestellt.

Da durch die Änderung der gemeinnützigkeitsrechtlichen Regeln (§ 68 Nr. 9 AO) lediglich die Anwendung des § 12 Abs. 2 Nr. 8 Buchstabe a UStG in seiner bestehenden Form erreicht wird, greifen europarechtliche Bedenken nicht durch. Nach Kategorie 14 des Anhangs H zur 6. EG-Richtlinie kann der ermäßigte Umsatzsteuersatz auf Leistungen durch von den Mitgliedstaaten anerkannten gemeinnützigen Einrichtungen für wohltätige Zwecke angewandt werden. Diese Voraussetzungen erfüllen Auftragsforschungsleistungen der öffentlich-rechtlichen Forschungseinrichtungen, weil „wohltätige Zwecke“ nicht nur „mildtätige Zwecke“ sind. Zudem bewirkt die Neuregelung gerade eine steuerliche Gleichbehandlung öffentlich-rechtlicher Einrichtungen mit (gemeinnützigen) privaten Einrichtungen.

Zu Artikel 2 (Art. 97 § 1 e Abs. 2 EGAO)

Die in Artikel 1 vorgesehenen Änderungen sollen mit Wirkung ab 1. Januar 2008 in Kraft treten. Die Änderung ist aber auch für vor diesem Zeitraum beginnende Veranlagungszeiträume anzuwenden, soweit Steuerfestsetzungen noch nicht bestandskräftig sind oder unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehen.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates für ein Gesetz zur steuerlichen Gleichbehandlung der Auftragsforschung öffentlich-rechtlicher Forschungseinrichtungen (Hochschulforschungsförderungsgesetz – HFFördG) wie folgt:

Der Gesetzentwurf des Bundesrates begegnet erheblichen steuer- und europarechtlichen Bedenken und wird daher von der Bundesregierung abgelehnt.

Ziel des Entwurfs ist letztendlich die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes nach § 12 Abs. 2 Nr. 8 Buchstabe a des Umsatzsteuergesetzes auf Umsätze aus der Auftragsforschung öffentlich-rechtlicher Forschungseinrichtungen. Öffentliche Einrichtungen sollen mit privaten gemeinnützigen Einrichtungen gleichgestellt werden. Nach Ansicht der Bundesregierung kann eine solche – sicherlich wünschenswerte – Gleichbehandlung wegen der zwingenden Vorgaben des Gemeinschaftsrechts nur mittels durchgehender Anwendung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes erreicht werden.

Europarechtliche Grundlage der Steuerermäßigung ist Artikel 98 Abs. 2 i. V. m. Kategorie 15 des Anhangs III der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 (Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie; vormals Kategorie 14 des Anhangs H zur 6. EG-Richtlinie). Hiernach kommt eine Steuerermäßigung nur in Betracht, soweit es sich um Leistungen einer gemeinnützigen Einrichtung handelt und darüber hinaus gleichzeitig die Leistungen wohltätigen Zwecken dienen oder im Bereich der sozialen Sicherheit erbracht werden. Die Steuerermäßigung ist nach dem Gemeinschaftsrecht also in zweifacher Hinsicht beschränkt.

Bei den wohltätigen Zwecken muss es sich um wohltätige Leistungen handeln, die dem Grunde nach unter Artikel 132 der Mehrwertsteuersystem-Richtlinie fallen könnten. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH sollen durch Artikel 132 der Mehrwertsteuersystem-Richtlinie bestimmte dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten von der Mehrwertsteuer befreit werden. Das heißt es sollen nur wohltätige Zwecke erfasst werden, wobei mildtätig nur ein Synonym für wohltätig darstellt. Die vom Bundesrat getroffene Differenzierung der Begriffe „wohltätig“ und „mildtätig“ entspricht nicht dem gemeinschaftsrechtlichen Verständnis. Entgegen der Auffassung des Bundesrates erfüllten die Auftragsforschungsleistungen der öffentlich-rechtlichen Forschungseinrichtungen diese Voraussetzung nicht.

Es ist absehbar, dass die EU-Kommission die vorgeschlagene Ausweitung des Gemeinnützigkeitsbegriffs wegen ihrer praktischen umsatzsteuerrechtlichen Wirkung ebenso als einen Verstoß gegen die Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie ansehen wird, wie es eine unmittelbare Einführung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes wäre. Deutschland würde sich daher dem sehr hohen Risiko der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens aussetzen, denn der EuGH beurteilt eine gesetzliche Regelung nicht nach ihrer technischen Umsetzung, sondern vielmehr nach ihrer Wirkung.

Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen wurden auf der Basis der Angaben des Statistischen Bundesamtes zu den gesamten Drittmitteleinnahmen im Hochschulbereich beziffert (2004: rd. 3,5 Mrd. Euro). 27 Prozent der Drittmitteleinnahmen entfallen davon auf die gewerbliche Wirtschaft. Da diese zum Vorsteuerabzug berechtigt ist, entstehen durch den Vorschlag insoweit keine zusätzlichen Umsatzsteuermindereinnahmen.

Von den verbleibenden 73 Prozent entfällt der weit überwiegende Teil auf nicht umsatzsteuerpflichtige Zuwendungen. Die Steuermindereinnahmen bei Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf 7 Prozent werden daher auf eine Größenordnung von unter 50 Mio. Euro geschätzt. Dabei ist weiterhin zu beachten, dass die Forschungs- und Entwicklungs-Aufträge (FuE-Aufträge), für die der reduzierte Umsatzsteuersatz gelten würde, weit überwiegend aus öffentlichen, steuerfinanzierten Haushalten finanziert werden.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333